

L'OACI au sein de l'ONU : le fonctionnalisme et ses applications

ICAO in the United Nations Context: a Case History in Functionalism

Eugène Sochor

Volume 19, numéro 2, 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702336ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702336ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Sochor, E. (1988). L'OACI au sein de l'ONU : le fonctionnalisme et ses applications. *Études internationales*, 19(2), 273-291.
<https://doi.org/10.7202/702336ar>

Résumé de l'article

The theory of functionalism is based on the notion that the cumulative effect of "functional" activities will tend to influence the political aims of governments towards more cooperation and fewer conflicts. This has not been the case in ICAO and it remains to be seen whether technical cooperation can transcend the vested national interests of states in the other aspects of civil aviation. Anything that is non-technical is likely to be political in nature, even when such issues come up before the ICAO Council, under the guise of technical problems. Any expectation that political and functional activities in aviation could be separated were dashed as soon as ICAO joined the United Nations System. As a consequence, it is bound to follow political positions which do not necessarily accord with its mandate and with the requirements of air transport.

L'OACI AU SEIN DE L'ONU: LE FONCTIONNALISME ET SES APPLICATIONS

Eugène SOCHOR*

ABSTRACT — ICAO in the United Nations Context: a Case History in Functionalism

The theory of functionalism is based on the notion that the cumulative effect of "functional" activities will tend to influence the political aims of governments towards more cooperation and fewer conflicts. This has not been the case in ICAO and it remains to be seen whether technical cooperation can transcend the vested national interests of states in the other aspects of civil aviation. Anything that is non-technical is likely to be political in nature, even when such issues come up before the ICAO Council, under the guise of technical problems. Any expectation that political and functional activities in aviation could be separated were dashed as soon as ICAO joined the United Nations system. As a consequence, it is bound to follow political positions which do not necessarily accord with its mandate and with the requirements of air transport.

Les chercheurs engagés dans le domaine de l'organisation internationale tâchent de classer les institutions internationales selon des critères qui, du moins en théorie, pourraient apporter une meilleure compréhension de la façon dont sont traitées les questions mondiales par la communauté internationale. L'idée n'est pas nouvelle depuis que Claude a écrit: « le fonctionnement de l'organisation internationale montre que, de nos jours, les relations internationales ont pris un caractère dynamique ». ¹

Ces chercheurs s'étaient auparavant attachés à l'étude des relations entre les États quoique la nature des relations qu'ils étudiaient fût assez floue. On tendait, dans l'entre-deux-guerres, à considérer l'organisation internationale comme pourvoyeuse des ententes juridiques entre les États. On reconnaît aujourd'hui que son action ne se limite pas au domaine politique, mais qu'elle comprend également les domaines économique, social et technique. ²

Le classement des organisations n'est pas un exercice futile car il constitue le fondement des hypothèses qui, au fil des années, ont été établies dans les

* L'auteur a écrit cet article au moment où il était haut fonctionnaire à l'emploi de l'Organisation de l'aviation civile internationale. Le texte n'engage que l'auteur et ne saurait engager ni l'OACI, ni son secrétariat.

1. L. Inis CLAUDE, *Swords Into Plowshares*, Londres, University of London Press, 1966, p. IX.

2. Leland M. GOODRICH et David A. KAY, réd., *International Organization: Politics and Process*, Madison, University of Wisconsin Press, 1973, p. XX.

publications. S'il est vrai que, loin d'être irraisonnée, « la théorie joue un rôle important dans l'amélioration de la coopération internationale », ³ il devient donc impératif de corriger les fausses hypothèses concernant les interrelations qui régissent ces institutions.

Parmi les organisations intergouvernementales il y a, d'une part, celles qui concernent la paix et la sécurité et, d'autre part, celles qui concernent le domaine social et humain ainsi que les questions techniques.

Le système des Nations Unies se compose de l'organisation elle-même et aussi des institutions spécialisées qui sont en relation avec elle selon l'article 57 de sa Charte. ⁴

Il faut garder à l'esprit, lorsqu'on analyse un système, qu'il y a interrelation entre tous les sous-systèmes qui le composent et que l'inter-action avec l'élément politique n'est pas à négliger même si, dans le cas des Nations Unies, l'on n'examine pas les activités purement politiques de l'Organisation. Selon Elmandjra, on ne souligne pas assez ce point puisque l'on est souvent confronté à une théorie simpliste où sont divisées très nettement les activités politiques et non politiques du système. ⁵

Et Gordenker de signaler que ce qui semble apolitique dans les activités de certaines institutions n'est en réalité qu'un mythe né du sens étroit que l'on donne au mot « politique ». Si, dans le langage international, l'on confine la politique aux conflits et au recours à la force militaire, tout le reste ne peut alors être que non politique. Les Nations Unies qu'intéresse la sécurité internationale traitent donc, par définition, de questions politiques et tout le reste pourrait être considéré apolitique. ⁶

Cette dichotomie simpliste, explique Gordenker, s'accorde bien avec la vision conventionnelle des organisations internationales qui ont précédé les Nations Unies, telles que l'Union télégraphique internationale*, l'Union postale universelle et

3. David PITT et G. Thomas WEISS, réd., *The Nature of United Nations Bureaucracies*, Londres, Groom Helm, 1966, p. XI. Volume contenant des essais.

4. Paul TAYLOR et A.J.R. GROOM, réd., *International Organization*, Londres, Frances Pinter Ltd, 1978. Le deuxième chapitre d'Anthony J.N. Judge traite spécifiquement des problèmes de classement des organisations internationales. On distingue habituellement trois types d'« organisations internationales » : les organisations intergouvernementales, les organisations non gouvernementales et les sociétés multinationales. Ce sont les organisations internationales qui nous concernent. On les définit en tant que : a) fondées sur un accord formel entre les gouvernements et les États nations ; b) elles comprennent trois États ou plus comme parties de l'accord ; c) elles possèdent un secrétariat permanent qui exécute les travaux en cours. Sir Gerald Fitzmaurice a donné, il y a une quarantaine d'années, une définition concrète et détaillée : « Le terme « organisation internationale » comprend une collectivité d'États établie par un traité, dont la constitution et les organes sont communs. La personnalité de l'organisation est distincte de celle des États membres, elle est sujette au droit international et possède la capacité d'établir des traités ». FITZMAURICE, *Report on the Law of Treaties*, UN Doc. A/CN. 4/101, p.p. 104-108, II *Yearbook of the International Law Commission*, 1956. Voir également A/CN. 4/161, p. 17.

5. Mahdi ELMANDJRA, *The United Nations System: An Analysis*, Londres, Faber and Faber, 1973, p. 34.

6. Léon GORDENKER, réd., *The United Nations in International Politics*, New Jersey, Princeton University Press, 1971, p. 152.

* Connu plus tard sous le nom de l'Union internationale des télécommunications.

l'Organisation de l'aviation civile internationale. Ces institutions ont été créées pour combler de véritables besoins qui n'ont rien à voir avec la sécurité et leur champ d'action se limite au domaine technique spécialisé. On peut donc les considérer comme apolitique. Si, s'empresse d'ajouter Gordenker, l'on élargissait un peu l'acceptation du mot « politique » pour l'appliquer à ces organisations, le résultat serait alors tout différent: « Si l'on considère qu'en politique internationale les États consacrent leurs efforts à l'actualisation des exigences et des revendications, à l'intérieur d'un système, l'on peut dire que même les organisations très techniques deviennent politiques ». ⁷

La théorie politique qui justifie en partie la division artificielle entre les préoccupations politiques et non politiques des Nations Unies peut être attribuée à l'approche fonctionnelle, comme l'on proposé Mitrany et d'autres chercheurs. Ils ont rejeté la vision réaliste qui faisait des Nations Unies l'instrument des nations servant « à protéger et à promouvoir leurs intérêts respectifs ». ⁸ Cette approche fonctionnelle, Claude l'a définie: « Le secteur fonctionnel de l'organisation internationale est cette partie des activités organisées qui est reliée directement aux questions économiques, sociales, techniques et humanitaires — c'est-à-dire aux secteurs que l'on peut expérimentalement qualifier d'apolitiques ». ⁹ Ce que prévoyaient les fonctionnalistes était une communauté mondiale fondée sur les besoins communs où, comme le dit Caporaso, « les intérêts et l'activité sont semblables et où la politique est remplacée par la solution des problèmes ». ¹⁰

Dans l'euphorie qui a conduit à la création des Nations Unies, la paix devait être le but ultime visé par toutes les organisations du système. Selon Elmandjra, la paix ne devait pas être que l'absence de guerre, mais elle devait constituer un concept indivisible inscrit dans le préambule des constitutions de la plupart des organisations appartenant au système des Nations Unies. ¹¹ La convention relative à l'aviation civile internationale, l'acte de naissance de l'OACI, contient le préambule suivant: « CONSIDÉRANT qu'il est désirable d'éviter toute mésentente entre les nations et les peuples et de promouvoir entre eux la coopération dont dépend la paix du monde. »

Remarquons cette phrase. L'accent y est mis sur le développement d'un programme d'activité propre à prévenir les conflits. C'est l'approche fonctionnelle que les planificateurs de la Convention ont adopté sans, toutefois, le déclarer ouvertement. Ils n'ignoraient pas, selon Fitzgerald, que les activités fonctionnelles étaient des moyens d'éviter les frictions internationales. ¹²

7. *Ibid.*

8. Cette vision réaliste est exprimée par Hans J. MORGENTHAU, « The Yardstick of National Interest », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 296, novembre 1954, p. 79.

9. CLAUDE, *op. cit.*, p. 373.

10. James A. CAPORASO, *Functionalism and Regional Integration*, Beverly Hills, Sage Publications, 1972, p. 25.

11. ELMANDJRA, *op. cit.*, p. 319.

12. Gerald FITZGERALD, Notes de cours, Institut de droit aérien et spatial, Université McGill, Montréal.

C'est une chose de dire que toutes les actions, activités et programmes des Nations Unies ont pour but la paix, c'en est une autre de chercher à savoir comment cela s'exprime dans les faits. L'observation des faits ne prouve pas que l'on a mis en pratique les nobles déclarations faites dans le passé telles que, « Plus les gens voyageront à travers le monde et s'accepteront, plus vite régneront la paix et l'abondance sur la terre ». ¹³

Bien que le transport aérien ait sans aucun doute amélioré les conditions de vie dans le monde, peut-on dire que l'aviation contribue au maintien de la paix et de la sécurité internationale? Selon l'avis de Quincy Wright, c'est l'opposé que l'on peut constater: « même si l'aviation tend continuellement vers une grande efficacité et une utilisation accrue, la politique mondiale n'en demeure pas moins confuse, inconsistante et violente ». ¹⁴

Les questions fondamentales que l'on doit se poser pour évaluer l'expérience du fonctionnalisme aux Nations Unies sont politiques, selon Claude. Il a raison de déclarer que « la théorie fonctionnelle pousse vers ces questions puisque l'accent que l'on y met sur les questions sociales et économiques est explicitement justifié par l'impact qu'elles ont sur la politique. C'est de toute façon ce qu'exige l'expérience fonctionnelle, puisque l'intrusion des facteurs politiques est presque invariablement une des premières dures épreuves que doit affronter une institution vouée à la coopération internationale, dans quelque domaine que ce soit. » ¹⁵

I – LE CAS DE L'ESPAGNE

Dès les premières années d'existence de l'OACI, cette constatation s'avéra exacte au moment où l'épineuse question des adhésions se heurta aux exigences de l'aviation civile. Au départ, la présence de l'Espagne de Franco compliqua les négociations qui devaient aboutir à un accord entre l'OACI et les Nations Unies selon l'article 57 de sa Charte. L'Espagne participait à la conférence de Chicago en 1944 quand fut créée l'OACI et elle ratifia la Convention. Mais les Nations Unies avaient refusé, à l'Assemblée générale, l'admission de l'Espagne dans leurs rangs, adoptant en cela la position de la Conférence de Postdam. Ce refus était dû au soutien de l'Espagne aux puissances de l'Axe.

13. Jacob SCHENKMAN, *Organisation de l'aviation civile internationale*, Genève, Librairie E. Droz, 1955, pp. 5-6. C'est lors d'un événement spécial, le Jour de l'ONU, par exemple, qu'est prononcé ce genre de déclaration.

14. Quincy WRIGHT, *Problems of Stability and Progress in International Relations*, Berkeley, University of California Press, 1954, p. 302. Sir William Hildred, ancien directeur de l'IATA a déjà exprimé une opinion semblable mais en termes plus mordants: « Je ne peux dire que l'aviation ait fait quoi que se soit pour promouvoir l'amitié et la compréhension entre les peuples. Plus que jamais, il y a de la rivalité entre les nations et je vais vous dire pourquoi: quand les humains vivent entassés comme des rats, ils se battent comme des rats ». Cité par Anthony SAMPSON, *Empires and the Sky: The Politics, Contests and Cartel of World Airlines*, Londres, Hodder and Stoughton, 1984, p. 229.

15. CLAUDE, *op. cit.*, p. 396.

Ce fait compliqua les négociations relatives à l'entrée de l'OACI au sein des Nations Unies. La délégation de l'URSS émit des objections et demanda la suspension des pourparlers jusqu'à ce que l'on expulse l'Espagne de l'OACI.¹⁶ Les autres délégations étaient du même avis, mais la majorité des membres du Conseil économique et social, l'organe des Nations Unies chargé des négociations, trouva que la question des relations entre les Nations Unies et l'Espagne ne devait pas retarder la signature de l'accord, selon les dispositions de la Charte.¹⁷

La question fut finalement résolue le 12 décembre 1946 par l'Assemblée générale qui recommanda que l'Espagne soit exclue des institutions spécialisées. Une résolution préliminaire s'opposant à l'accord entre l'OACI et les N.U. fut rejetée en faveur d'une approbation préliminaire à condition que l'OACI se soumette à la recommandation. Cette décision fut ensuite incorporée à une résolution adoptée à l'unanimité lors d'une réunion plénière de l'Assemblée générale.

Suite à la résolution prise par l'Assemblée générale l'OACI pouvait soit refuser la ratification de la Convention de Chicago par l'Espagne soit adopter un amendement à la Convention afin de permettre l'expulsion de l'Espagne avant que l'accord entre l'OACI et les Nations Unies soit conclu.¹⁸ L'OACI choisit la dernière option et, lors de sa première réunion, le 14 mai 1947, elle adopta une résolution stipulant que: « Tout État dont le gouvernement fait l'objet de la part de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies d'une recommandation tendant à le priver de sa qualité de membre d'institutions internationales, établies par l'Organisation des Nations Unies ou reliées à celle-ci cesse automatiquement d'être membre de l'Organisation de l'Aviation civile internationale. »¹⁹

D'après Schenkman, à la première séance de l'Organisation, les représentants de l'Espagne ont été placés devant un dilemme: l'OACI devait amender la Convention et les expulser de l'Organisation ou courait le risque de se voir refuser l'admission aux N.U. Il était évident qu'elle préféra son adhésion aux N.U.²⁰ Rappelons que l'OACI fut critiquée parce qu'elle avait adopté une ligne politique opposée aux intérêts réels du transport aérien.

Un nouvel article 93 bis à la Convention de Chicago adopté par l'assemblée de l'OACI* était le prix à payer et, le même jour, fut accepté l'accord qui permettait l'adhésion à l'ONU: De ce fait, l'OACI donnait à l'Assemblée générale des Nations Unies le droit d'expulser un État assorti d'un droit de veto sur la réadmission

16. Document de l'ECOSOC E/183, 27 septembre 1946.

17. Du point de vue juridique, il était assez difficile de respecter les conditions imposées par l'Assemblée générale des N.U. parce que l'Espagne avait déjà ratifié la Convention. Il est concevable que l'Assemblée de l'OACI eût pu invalider l'instrument de ratification, mais elle n'a pas agi en ce sens. Elle procéda plutôt selon l'hypothèse suivante: l'Espagne étant devenue un État contractant, l'amendement à la Convention était nécessaire pour respecter la condition imposée par l'Assemblée générale. BUERGENTHAL, *Lawmaking in the IACO*, p. 40.

18. Document de l'OACI 7325, C/852, Résolution A 1-3.

19. Cité par SCHENKMAN, *op. cit.*, p. 136.

20. R.Y. JENNINGS, « Some Aspects of the International Law of the Air », *Recueil des cours de l'Organisation*, sans pour autant révoquer les dispositions; il peut rester membre du reste de la and Effect of International Civil Aviation Organization in Southern Africa », *South African Yearbook of International Law*, Vol. 4, 1978, p. 82.

* L'OACI à l'époque était encore une organisation provisoire (l'OPACI).

possible dudit État, droit qui s'ajoutait à celui que l'Assemblée possédait déjà de refuser l'adhésion d'une certaine classe d'États comme Jennings.²¹ Et il ajoute que l'expulsion de l'Espagne de l'OACI s'étant faite d'après les exigences de l'ONU l'on déchargeait en quelque sorte l'OACI de la responsabilité de l'expulsion.²²

L'Espagne se sentit trahie et ne comprit pas qu'après avoir ratifié la Convention de Chicago l'on puisse l'expulser aussi cavalièrement. Les représentants de ce pays exprimèrent leur mécontentement en ces mots : « Les membres de l'OACI désapprouveront la façon dont nous sommes traités. Il n'est pas bon d'amalgamer considérations techniques et politiques. Elles sont de nature différente et sont soumises à toutes sortes de turbulences et de changements. Il devient illusoire, en ce cas, de vouloir en arriver à une coopération véritable ».²³

L'article 93 bis ne fut pas vraiment appliqué puisque l'article 94 (a) de la Convention de Chicago stipulait qu'un amendement doit être adopté s'il n'est pas ratifié par au moins les deux tiers des pays membres. Une proposition visant à forcer l'expulsion de l'Espagne avant l'entrée en vigueur de l'amendement ne fut pas mise au vote, ce pays ne voulant pas jouer le rôle « de l'invité indésirable ».²⁴

Franco demeura au pouvoir en Espagne pendant encore une vingtaine d'années. Les décisions de l'OACI et de l'ONU ne changèrent pas grand'chose. On ne pouvait tout de même pas rayer l'Espagne de l'espace aérien. Il a donc fallu trouver en pratique les moyens d'accommoder « l'exclus ». Jamais l'OACI ne traita l'Espagne en paria, elle lui offrit même une place au Conseil quand fut venu le temps de la remettre dans l'Organisation. Peu à peu, le climat politique changea amenant un changement d'attitude envers l'Espagne. En 1950, l'Assemblée générale révoqua ses restrictions et adopta une résolution dans laquelle elle déclare que les institutions spécialisées des Nations Unies sont techniques et de caractère apolitique. Ces institutions ont été créées pour le bénéfice de toutes les nations et elles doivent elles-mêmes décider de la participation de l'Espagne au sein de leur organisation.²⁵

À la suite de cette décision, le président du Conseil de l'OACI prit les mesures nécessaires et, le 6 décembre 1950, l'OACI déclara que tout était redevenu normal. L'Espagne devait admettre en toute franchise que « son isolement n'avait pas occasionné de dommages irréparables grâce au soutien des autres pays et de l'Organisation elle-même ». Il n'y a pas eu de démenti à cette déclaration, on peut donc présumer que l'OACI travailla en coulisse pour ne pas rompre les relations avec ce pays.²⁶

Le cas de l'Espagne ne peut servir de référence à l'OACI puisque ce pays s'est retiré avant que soit mis en vigueur l'article 93 bis.²⁷ Cependant, l'incident jette une ombre sur le tableau si, le cas échéant, s'élevait une discussion sur l'adhésion d'un

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

23. Déclaration de la délégation espagnole, Document de l'OACI 7325, C/852, p. 127.

24. *Ibid.*

25. Résolution 386, V, Résolutions des N.U.

26. SCHENKMAN, *op. cit.*, p. 140.

27. BUERGENTHAL, *op. cit.*, p. 42.

pays. À travers le cas de l'Espagne franquiste, la politique avait pénétré à l'OACI de sorte que quelques années plus tard les États du Tiers Monde allaient chercher, sans du reste y parvenir, à utiliser l'article 93 bis contre l'Afrique du Sud, autre pays membre de l'Organisation.

II – LE STATUT DE L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DE L'OACI

Peu de questions n'auront dominé, aussi longtemps et avec autant de persistance, la scène internationale que l'apartheid en Afrique du Sud. La politique de l'apartheid a été soumise à plusieurs études par différents corps des Nations Unies, sous une forme ou sous une autre, depuis 1946. Il en est résulté un train de mesures visant à soutenir la population noire de ce pays au point de vue politique, moral et matériel. Lorsqu'il y a sanctions, elles doivent avoir un aspect légal et résulter d'un manquement envers des obligations légales. La Société des Nations et les Nations Unies sanctionnent d'après un code bien établi de violation à des obligations internationales par exemple, une menace à la paix ou un acte d'agression, d'après les articles 39-51, Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.²⁸ Le côté légal est important, comme le souligne Peter Calvacoressi parce que « là où pèse une lourde responsabilité juridique contre un contrevenant, le fardeau est sur ceux qui ne veulent rien faire pour expliquer leur silence. Au contraire, si l'argument juridique est faible, celui qui accuse doit compter sur le vote de ses partenaires ». ²⁹ Si les politiques raciales de l'Afrique du Sud contreviennent à la Charte des Nations Unies, l'Organisation internationale et ses institutions spécialisées dont le mandat est social et humanitaire ont le droit légitime de sévir. En revanche, on peut se demander en quoi le régime de l'apartheid peut nuire au développement de l'aviation civile qui est la raison d'être de l'OACI. Comme dans le cas de l'Espagne, comment une agence technique peut-elle s'ingérer dans la politique intérieure d'un pays, aussi odieuse que soit cette politique ?

Dès l'entrée à l'OACI des nouveaux États indépendants d'Afrique, l'Assemblée générale fut saisie de demandes de sanctions contre l'Afrique du Sud. En 1962, celle-ci, au paragraphe 4 (e) de la résolution 1761 demanda à tous les pays membres d'interdire le droit de survol pacifique et le droit d'escale technique aux avions appartenant à l'Afrique du Sud. En 1965, l'Assemblée générale prit la même décision contre le Portugal. Le secrétaire général de l'OACI s'empressa alors de faire remarquer que « la demande était incompatible avec les termes de la Convention de l'Aviation civile ». ³⁰

28. Selon Calvacoressi, il est douteux que les mesures envisagées dans ces articles puissent proprement s'appeler sanctions puisqu'il a été déclaré que les seules véritables sanctions prescrites par la Charte sont l'expulsion de l'Organisation (article 6) et la privation du droit de vote (article 19). Peter CALVACORESSI, « The Politics of Sanctions: The League and the United Nations », *Sanctions Against South Africa*, rapport de la Conférence internationale sur les sanctions économiques contre l'Afrique du Sud, Londres, 1964, Baltimore, MD: Penguin Books, 1964, p. 53.

29. *Ibid.*

30. Lettre adressée au secrétaire général de l'ONU le 30 mars 1966. Document des N.U. A/6294. Selon l'article 5 de la Convention de Chicago, chaque État contractant concède à tous les États signataires le droit de survoler le territoire de tout autre État signataire ou d'y atterrir pour des raisons techniques.

Vingt ans plus tard, l'OACI prit sur elle de recommander des mesures punitives. Ses défenseurs justifiaient cette action en alléguant qu'elle était en accord avec les sanctions prises par l'Assemblée générale des N.U.. En fait, les sanctions traduisent davantage les réalités politiques des Nations Unies que les réalités économiques du transport aérien international avec son ensemble d'accords bilatéraux, les droits des tiers, un système mondial de vente de billets, des ententes contractuelles de « pooling » de location et de banalisation d'avions par les différentes compagnies aériennes. Tous ces éléments constituent de faciles échappatoires permettant de défier les sanctions.*

L'idée d'interdire les liaisons aériennes avec l'Afrique du Sud prit naissance à la conférence du Commonwealth, à Nassau, en octobre 1985. C'est une des mesures que les gouvernements proposèrent au cas où Prétoria maintiendrait le régime de l'apartheid. Le groupe des Sages du Commonwealth donna son aval mais le co-président recommanda plutôt la rupture des liaisons *directes* permettant ainsi aux usagers d'atteindre l'Afrique du Sud *via* Hararé ou Lusaka.³¹ En d'autres mots, puisque l'Afrique du Sud contrôle le trafic commercial et l'accès portuaire de ses voisins, la rupture des liaisons aériennes directes, en l'empêchant d'accéder directement au reste du monde, donnerait un atout utile à ses voisins. D'autre part, la rupture totale empêcherait la South African Airways d'accéder aux États-Unis, à l'Europe, à l'Extrême-Orient et à l'Australie et toucherait également les transports aériens en direction et en provenance de l'Afrique du Sud.

En 1986, la 26^{ème} séance de l'OACI demanda aux États contractants de rompre les liaisons aériennes et de suspendre ou de résilier leurs accords avec l'Afrique du Sud. Ce qui occasionna un long débat sur le rôle de l'OACI en tant qu'institution spécialisée et de l'utilisation de l'aviation civile à des fins punitives.³² Certains États occidentaux s'opposèrent à l'application de sanctions considérant qu'il n'appartenait pas à l'Assemblée de l'OACI de prendre des mesures discriminatoires, ni d'encourager les États à violer les accords bilatéraux ou d'utiliser ces accords comme une arme politique.

La majorité, cependant, vota en faveur de la résolution, il y eut 83 voix pour, 12 contre et 19 abstentions**. Les pays dont l'influence sur l'Afrique du Sud eût été décisive s'abstinrent ou votèrent contre la résolution, ce sont pourtant des pays qui condamnent l'apartheid. Ces États comprenaient, outre les pays occidentaux, les « pays de la ligne de front », comme le Botswana, le Lesotho et le Swaziland. Ces derniers ont tout à gagner dans le maintien du *statu quo*.

La demande de rupture des liaisons aériennes avec l'Afrique du Sud advint après d'inutiles tentatives d'expulser ce pays des Nations Unies et des institutions spécialisées. Le Conseil de sécurité empêcha l'expulsion grâce au droit de veto. Les

* Grâce au système de l'IATA, par exemple, Air Canada peut vendre un billet à Londres pour un vol des SAA vers Johannesburg.

31. Fraser MALCOLM et Obasanjo OLESEGUN, co-présidents du Groupe des Sages du Commonwealth, « What to do about South Africa », *Foreign Affairs*, 65, 1, Automne 1986, pp. 158-159.

32. Document de l'OACI A-26 MIN Ex 10.

** Le Canada qui n'a pas de liaison directe avec l'Afrique du Sud s'abstint.

tentatives de l'OACI ne furent pas plus fructueuses, car d'après l'article 93 bis la décision repose en premier lieu sur les Nations Unies.

En 1965, l'Assemblée de l'OACI rejeta une proposition d'amendement permettant la suspension ou l'exclusion de son organisation de tout État pratiquant « une politique d'apartheid ou de discrimination raciale ». La proposition fut acceptée par un grand nombre des États membres, mais ne fut pas adoptée, la majorité des deux tiers requise n'ayant pas été obtenue. Les opposants et les abstentionnistes déclarèrent que l'initiative devait être prise par les Nations Unies. La raison qui avait poussé l'OACI à demander à ses membres de condamner l'Afrique du Sud et sa politique d'apartheid était « en violation flagrante avec les principes figurant dans le préambule de la convention de Chicago ».³³

En 1971, lors de la 18^{ème} séance, l'Assemblée exprima de nouveau sa condamnation en retirant à l'Afrique du Sud le droit d'assister aux réunions convoquées par l'OACI, sauf les sessions de l'Assemblée elle-même. L'Afrique du Sud ne recevait également aucun document officiel.³⁴ L'Afrique du Sud riposta en réduisant sa contribution de 30 %. Mal lui en prit, car en agissant ainsi elle apportait à l'Organisation le seul argument juridique capable de lui enlever son droit de vote. En effet l'Article 62 de la Convention de Chicago prévoit la suspension du droit de vote à l'Assemblée de tout État ayant négligé d'acquitter ses obligations financières. Cette disposition n'a été remise en vigueur qu'une fois en une vingtaine d'années, c'est en 1974 contre l'Afrique du Sud.³⁵

Depuis, les Africains du Sud paient leur entière contribution et ils ont retrouvé leur droit de vote tout en acceptant les restrictions imposées par l'Assemblée. Malgré tout l'Afrique du Sud est tenue de respecter ses engagements découlant de la Convention de Chicago ainsi que les autres instruments de l'OACI.³⁶

III – L'APARTHEID ET LES LIAISONS AÉRIENNES

Les résolutions présentées par les N.U. et l'OACI n'ont pas réussi jusqu'à maintenant à isoler l'Afrique du Sud. Les questions morales n'ont jamais eu beaucoup d'écho dans l'aviation commerciale en proie à une concurrence acharnée. Dans son éditorial d'octobre 1986, *Airline Business* résume clairement la situation. « Les lignes aériennes internationales à l'opposé des banques, sont plutôt habiles en

33. Document de l'OACI 8522 A 15-Ex/43 et Document 8516 A 15 P/5.

34. Résolution A 18-4, 18^{ème} session de l'Assemblée.

35. Résolution A 21-6, 21^{ème} session de l'Assemblée.

36. On a soulevé l'argument que, l'article 93 bis prive un État de son statut de membre de l'Organisation, sans pour autant révoquer les dispositions; il peut rester membre du reste de la Convention, maintenant par ce moyen les droits qui sont accordés par l'article 5. Or, l'Afrique du Sud n'a pas ratifié l'amendement qui introduisait l'article 93 bis. On peut donc soulever que du moins en ce qui concerne ses relations avec les autres États qui ont refusé de ratifier l'amendement, les termes de la Convention seront applicables *per se*. Elizabeth R. DUTKIEWICZ, « Applicability and Effect of International Civil Aviation Organization in Southern Africa », *South African Yearbook of International Law*, Vol. 4, 1978, p. 82.

politique. Les ententes bilatérales et l'utilisation des transporteurs nationaux sont des instruments de la politique des États. Il est évident que la toile de fond sur laquelle sont tissées ces politiques est faite de revenus et profits... ».

C'est ce qui explique que la plupart des lignes aériennes ont continué leur liaison avec l'Afrique du Sud, quitte à faire face aux critiques dans leur pays respectif. Elles sont déjà en bonne position au cas où leurs liaisons avec ce pays seraient coupées. C'est l'exemple classique d'une partie qui se joue zéro à zéro, les pertes de l'un devenant les gains de l'autre. On peut s'attendre à ce que les lignes aériennes qui ont bien misé jouent le jeu pour encore un long moment.³⁷

Les partisans de sanctions jouissaient d'une position toute différente lorsqu'ils avaient une influence sur le résultat. Quand les États africains interdirent le survol de leur espace aérien à l'Afrique du Sud, comme le leur permettait la Résolution 1761 votée en 1962, la SAA se vit presque privée de toute possibilité de voler vers l'Europe.³⁸ Grâce au Cap Vert qui lui permit de construire et d'équiper l'aéroport de Ilha de Sol, la catastrophe lui fut évitée. L'acquisition d'un B 747 qui pouvait atteindre sans escale les autres continents à partir du continent africain l'aida aussi à résoudre ses difficultés. En échange d'une assistance technique à la Guinée équatoriale, la SAA put aussi compter sur l'aéroport de Malabo.³⁹

L'Afrique du Sud tire bien sûr avantage de la vulnérabilité de ses voisins. La SAA fournit l'entretien et les services d'ingénierie à leurs transporteurs et, quelquefois même l'équipage. Les « pays de la ligne de front » se sont dotés d'aéroports modernes avec l'espoir qu'ils pourraient un jour se suffire à eux-mêmes et se passer de l'aide sud-africaine. Il y a des aéroports modernes à Hararé, Zimbabwe; à Maseru, Lesotho; à Mbabane, Swaziland; et à Gaborone, Botswana. Tous sont dans l'attente que les affaires prospèrent dans leur pays respectif pour permettre un peu plus d'achalandage.

La construction de ces grands aéroports modernes, qui profitent d'une aide massive d'autres pays, fait ressortir une situation paradoxale. Si l'on peut défendre politiquement la volonté de soustraire ces pays à la dépendance de l'Afrique du Sud, on ne peut, par contre, les soustraire à la dépendance économique vis-à-vis de ce

37. Il y a actuellement neuf lignes aériennes importantes qui desservent Johannesburg: British Airways, UTA, KLM, Lufthansa, Iberia, Olympic, Alitalia, Sabena et Swissair. Plusieurs vols entre l'Europe et Johannesburg sont détournés *via* Nairobi, Kenya, pays qui ne permet plus l'utilisation de son espace aérien ou le droit d'atterrissage à la SAA. Ce pays permet cependant les vols des transporteurs européens en route pour l'Afrique du Sud. Les autres pays africains qui offrent les services aériens à l'Afrique du Sud sont Le Cap Vert, les Comores, le Congo, le Gabon, le Malawi, la Mauritanie, le Mozambique, le Zaïre, la Zambie, le Zimbabwe et la Côte d'Ivoire. Ce pays est le dernier à être relié par une ligne aérienne directe.

38. Selon l'argument soulevé par Thornton, les États africains auraient dû marchander pour obtenir des droits pour leurs propres lignes aériennes plutôt que de concentrer leurs efforts sur des gains politiques. Ils y auraient gagné des avantages substantiels et le droit de transiter puisque l'Afrique du Sud aurait dû payer un prix élevé pour survoler le continent. Robert L. THORNTON, *International Airlines and Politics: A Study in Adaptation to Change*, Ann Arbor, M.I., 1970, p. 118.

39. James BROOKE, « Pretoria Lends Helping Hand to Friends with Big Airstrip », *The New York Times*, 21 octobre 1987, p. A 12.

pays, puisque la circulation aérienne dans leurs aéroports se fait vers l'Afrique du Sud et en provenance de ce même pays. Lesotho en est le meilleur exemple, complètement entouré qu'il est par l'Afrique du Sud. Terminé en 1985, l'aéroport international y a été construit grâce à un plan de développement dont la somme totalise \$ 62.7 millions américains. Il était évident, dès le départ, et quels que soient les objectifs à long terme de ce pays, que le principal utilisateur de son aéroport serait l'Afrique du Sud. Tous les départs et arrivées de Lesotho doivent obligatoirement emprunter l'espace aérien sud-africain. De plus, la distribution de carburant est entièrement sous contrôle de l'Afrique du Sud. Le Bureau d'assistance technique de l'OACI, engagé dès le début dans la planification du projet, a fait remarquer que l'aéroport n'aurait jamais été construit si les transporteurs étrangers avaient dû s'engager d'avance à utiliser la nouvelle installation.⁴⁰

IV – LE CAS DE LA CHINE

La représentation de la Chine aux Nations Unies représente un autre cas difficile pour l'OACI. Une fois de plus, elle se vit obligée de suivre la position de l'ONU même si cette position ne s'accordait pas nécessairement avec les exigences de l'aviation civile. Le problème surgit après que les nationalistes chinois se furent établis sur l'île de Formose.* En novembre 1949, la République populaire de Chine informait le président de l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi que le secrétaire général, qu'elle ne reconnaissait pas la légalité du régime de Chiang Kai-shek et de sa présence aux Nations Unies et ne lui reconnaissait pas le droit de s'y exprimer.

Il s'ensuivit un interminable débat à savoir lequel des deux régimes – nationaliste ou communiste – serait autorisé à représenter l'État chinois. La reconnaissance des lettres de créance fut, par la suite, à l'ordre du jour de toutes les séances de l'Assemblée générale et, également, objet de discussion dans les institutions spécialisées.

Les Chinois communistes firent parvenir un câble au secrétaire général de l'ONU et à l'OACI dans lequel ils dénonçaient vivement la présence des nationalistes du Kuomintang: « cette clique réactionnaire n'a pas les qualifications pour être membre de l'OACI, elle doit donc être expulsée de ses différents organes et de ses réunions.⁴¹

Le télégramme est daté du 28 mai 1950. Trois jours plus tard, Taïwan faisait parvenir, à son tour, un message à l'OACI pour dénoncer la Convention de Chicago. L'avis prenait effet un an de la date d'envoi.⁴² La quatrième session de l'Assemblée venait de commencer. Une controverse s'ensuivit: devait-on accepter la dénonciation venant de Taïwan et pouvait-on considérer ce régime comme représentant légal

40. Archives de l'OACI, Lesotho.

* Taïwan

41. Document de l'OACI C-WP/5469, 74^{ème} session du Conseil.

42. *Ibid.*

de la Chine ? La question ne fut pas réglée. La Chine ne fut pas représentée et se déroba jusqu'au jour où elle déposa un second instrument de ratification qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1954.

Le régime de Pékin avait été reconnu par quatre États* qui déclaraient ne pas reconnaître la validité de l'instrument de dénonciation ou du second dépôt de ratification.⁴³ L'acceptation de ce dépôt étant la responsabilité des États-Unis en tant qu'État dépositaire, la déclaration fut approuvée promptement; les États-Unis étaient à ce moment-là les plus ardents défenseurs des nationalistes.

Les propos informels échangés à ce moment-là laissent deviner que le retrait de la Chine de l'Organisation ne regardait que le plan financier. Si elle évitait de rester en contact avec l'OACI c'était pour ne pas prêter le flanc à la critique puisque le droit de participer aux activités découle du paiement de la contribution. On peut aussi ajouter que le coût de la représentation légale était trop élevé pour Taiwan. La réinsertion de la Chine vient de la résolution A 7-3 où l'on a décidé de lui faciliter l'entrée en diminuant le montant de sa contribution pour l'accorder à ses moyens et en lui permettant de payer ses arriérés en versements annuels.

Néanmoins, en dépit de sa réadmission à l'OACI, le cas de la Chine fut sujet à confusion à chaque fois que la question revenait sur le tapis à l'ONU. Après quelques tentatives infructueuses d'expulsion, l'Assemblée générale de l'ONU parvint enfin à clarifier la situation. Le 25 octobre 1971, par un vote de 76 contre 32**, elle décida de « rétablir tous les droits de la République populaire de Chine en reconnaissant les délégués de cet État comme seuls représentants légitimes de la Chine aux Nations Unies et en expulsant séance tenante les représentants de Taiwan de la place qu'ils occupaient « illégitimement » aux Nations Unies et dans ses institutions.⁴⁴

La résolution prenant aussi effet dans les institutions de l'ONU, l'OACI s'exécuta pour trois raisons impérieuses:

- a) L'article 58 de la Charte des N.U. qui stipule: « l'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées. »

* Le Royaume-Uni, l'Inde, le Pakistan et la Norvège.

43. C'était un véritable puzzle chinois. Si la République populaire de Chine avait été la seule partie à la Convention de Chicago, le second instrument de ratification aurait été considéré en tant qu'« accession » par un nouvel État non signataire de la Convention de Chicago; ainsi la République populaire de Chine et la République de Chine auraient toutes deux adhéré à la Convention de Chicago. Si, d'autre part, la République de Chine avait été considérée État contractant et si, effectivement, elle avait exercé ses droits en tant que membre de l'OACI, alors la République populaire de Chine aurait dû accéder à la Convention de Chicago en tant que nouvel État.

** Il y eut 17 abstentions.

44. L'OACI a agi la première. Il y eut des délais dans les autres institutions parce que les procédures ne sont pas les mêmes et aussi parce que la Chine était sélective dans le choix des institutions. Dans un grand nombre de cas, la Chine a refusé d'obéir à l'action prise par les institutions: OIT, IAEA et GATT.

- b) La résolution 396 (V), « Reconnaissance par les Nations Unies de la représentation d'un État membre: L'Assemblée générale recommande que sa position au sujet de cette question doit être prise en compte... par ses institutions spécialisées »;
- c) L'article V, paragraphe 1, de l'accord entre les Nations Unies et l'OACI qui prévoit que « l'Organisation de l'aviation civile internationale, ayant regard à la mission assignée aux Nations Unies, aux termes des articles 58 et 63 de la Charte, de faire des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées intéressées, convient de prendre toutes mesures en vue de soumettre, dans le plus bref délai possible, à son organe compétent, toutes recommandations formelles que les Nations Unies pourraient lui adresser. »

Cependant, le cas était difficile à cerner. Si, dans une des ses résolutions l'ONU décidait d'expulser un État, cet État était, selon l'article 93 bis de la Convention de Chicago, « automatiquement exclu de l'OACI ». * Or, la Chine n'était pas expulsée des Nations Unies, il s'agissait plutôt de reconnaître « le seul représentant légitime de la Chine aux Nations Unies ». Quant à l'OACI, la Chine avait participé à la Conférence de Chicago, elle y avait désigné des délégués qui avaient signé et ratifié la Convention.

La décision qu'avait prise l'Assemblée générale était de la plus haute importance pour l'OACI. Elle ne pouvait cependant s'appliquer automatiquement parce que l'article 93 bis ne s'appliquait pas dans ce cas précis. Le Conseil de l'OACI était placé devant un double choix: il pouvait n'exercer aucune action, cela signifiait que la question restait non résolue jusqu'à la prochaine session de l'Assemblée, ou bien il pouvait se soumettre à la décision de l'Assemblée générale.

À sa 74^{ème} session, le Conseil décidait d'emboîter le pas à la Résolution 396 (V) de l'Assemblée générale en reconnaissant la République populaire de Chine comme seule représentante de la Chine à l'OACI. Il s'ensuivit la cessation brusque de toute correspondance et contact officiel avec Taïpeh. Dépossédé de son statut diplomatique, le délégué de la République de Chine n'avait plus qu'un recours: une protestation officielle. Mais la protestation fut tout simplement classée, car l'OACI n'avait que faire d'une déclaration d'un État qu'il ne reconnaissait plus.⁴⁵

Une fois réglé le côté juridique, il fallait régler le côté technique, en respectant le désir de Taïwan qui était de continuer à offrir ses services et ses installations à l'aviation internationale. Le gouvernement de Taïwan était encore reconnu par la Corée, le Japon, les États-Unis et les Philippines, cela comprenait les principales compagnies aériennes d'Extrême-Orient.

Le Bureau régional de l'OACI à Bangkok fut avisé officiellement de ne participer à aucune réunion régionale où seraient présents les délégués de Taïwan. La solution qui s'offrait à l'OACI était de convoquer les réunions et de laisser un

* Sauf si l'ONU recommandait le contraire.

45. La protestation était de pure forme, elle était manuscrite et le papier n'avait pas d'en-tête.

siège vacant pour Taïwan.⁴⁶ Dans l'état des choses, le Bureau de Bangkok avait trouvé le moyen de garder contact avec Taïwan, par le biais de tierces personnes.⁴⁷

Quant aux relations avec la Chine continentale, la politique de l'OACI a été attentiste, on a laissé Pékin faire les premiers pas. Les liaisons aériennes internationales ne se faisaient à ce moment-là, pour ce continent, qu'avec l'Union soviétique, le Burma et le Pakistan. Le gouvernement de Pékin se décida en 1974. Il fit une demande pour obtenir un siège au Conseil en soulignant qu'il désirait se mêler davantage aux activités de l'OACI.⁴⁸ La requête coïncidait avec une ouverture de la Chine au monde et était suivie d'un rapide développement de son transport aérien et de son infrastructure aéroportuaire.

V – FACTEURS FONCTIONNELS ET MOTIVATIONS POLITIQUES

L'article 57 de la Charte des Nations Unies prévoit que les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture, de l'éducation, de la santé publique et d'autres domaines connexes, seront reliées aux Nations Unies. Les relations qui doivent s'établir entre institutions spécialisées et l'ONU n'ont pas qu'un aspect juridique. Elles comportent aussi une obligation morale de la part des deux parties afin d'obtenir les meilleurs résultats de la coopération entre les États et les institutions.⁴⁹

Les accords entre les N.U. et les institutions spécialisées suivent généralement un plan conforme. Ils prévoient une représentation réciproque aux réunions; l'inscription à l'ordre du jour de sujets qui lui sont soumis par l'ONU; l'échange d'informations et l'uniformité dans les procédures relatives au personnel; la coordination des services statistiques, des budgets et des accords financiers. Chaque institution spécialisée accepte de donner suite, dans toute la mesure du possible, à toute demande faite par les Nations Unies.

Parmi les recommandations adressées par l'Organisation à l'OACI, on peut citer celles traitant des droits de l'homme, du statut de la femme, des narcotiques, de la population, de l'utilisation pacifique de l'espace, des transports et des communications. De plus, il y a au fil des ans, les recommandations comportant clairement des sous-entendus politiques. Pour la seule année 1986, par exemple, l'OACI a reçu et envoyé au Conseil plusieurs rapports concernant l'apartheid et l'Afrique du Sud, le droit des Palestiniens, Résolution 41/23; la coopération avec l'Organisation de la

46. Archives de l'OACI.

47. Donald E. FINK, « Diplomatic Status Pose ICAO Dilemma », *Aviation Week and Space Technology*, 3 juillet 1978.

48. Au même moment, la République populaire de Chine notifia l'OACI qu'elle reconnaissait la signature de la Convention de Chicago en 1944 et la ratification de la Convention en 1946 par le gouvernement de la Chine. On en vint aussi à un accord avec l'OACI sur le montant de sa contribution en tenant compte des arriérés.

49. Houshang AMERI, *Politics and Process in the Specialized Agencies of the United Nations*, Aldershot, Gower Publishing Co., 1982, p. 53.

Conférence islamique, 41/8; la réalisation de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, 41/15; différents sujets sur le statut de la Namibie, 41/39; enfin, l'aide aux mouvements de libération, 41/35. Ces rapports sont régulièrement présentés au Conseil qui les note sans en débattre puisqu'ils ne peuvent faire l'objet d'action spécifique de la part de l'OACI. Dans les institutions plus politisées, il n'est pas rare qu'un des membres engage un débat sur un des sujets exposés.

Au terme de leur accord avec les N.U., il incombe aux institutions spécialisées de prendre les mesures nécessaires pour la coordination efficace des activités de l'Organisation. Chaque institution accepte le rôle de coordination du Conseil économique et social (ECOSOC) dont la mission consiste non seulement à éviter le chevauchement et la répétition des activités parmi les institutions, mais surtout à répondre aux initiatives de l'ONU, dans le domaine social et économique.

« La coordination des activités implique des facteurs objectifs de fonctionnement et également de profondes motivations politiques et tactiques de la part des coordonnateurs, que ce soient les gouvernements des États membres, les corps intergouvernementaux de leurs institutions ou leurs secrétariats » cite Elmandjra.⁵⁰ Et il ajoute que les difficultés de coordination préoccupent constamment les N.U. que ce soit dans les débats de l'Assemblée générale, à l'ECOSOC ou dans les institutions spécialisées. On en retrouve le thème dans des milliers de pages de comptes rendus et également dans les centaines de résolutions.⁵¹

Nous ne discuterons pas dans cet article de la coordination au plan conceptuel et opérationnel puisque plusieurs rapports, études et articles en ont longuement discuté.⁵² Il y a cependant un domaine qui concerne particulièrement l'OACI depuis que, pour le meilleur et pour le pire, son Programme d'assistance technique dépend de la bonne fortune du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ce programme de coopération technique multilatéral est présent dans environ 150 pays. Il devrait être, en principe, le mieux placé pour distribuer l'aide par le biais des différentes institutions. Mais c'est une tâche impossible pour le PNUD de contrôler la centaine d'organismes qui travaillent dans ce domaine et qui tentent chacun d'obtenir, auprès du PNUD, la plus large part du gâteau. C'est la ruée pour faire valoir l'importance de son secteur. Le PNUD met en relief son travail d'industrialisation à côté de la FAO qui, elle, prône la production agricole pendant que l'UNESCO prêche pour ses programmes culturels. C'est dire que les petites institutions techniques ne peuvent absolument pas rivaliser avec les grandes insti-

50. ELMANDJRA, *op. cit.*, p. 116.

51. *Ibid.*, p. 115.

52. Les deux études les plus importantes sont celles de Robert JACKSON, « A Study of the Capacity of the United Nations Development System », Vol. 1, Genève, United Nations, 1969; Madhi ELMANDJRA, *op. cit.* et Maurice BERTRAND, « Some Reflections on Reform of the United Nations », JIU/Rep/85/9, 1985. Consulter aussi Victor-Yves GHEBALI, « Réflexions sur les activités opérationnelles des Nations Unies », *Études internationales* 17, 4, 1985 et E. SOCHOR, « International Civil Aviation and the Third World: How Fair is the System? » *Third World Quarterly* 10, Été 1988.

tutions. L'OACI recrute ses fonds à diverses sources pour plus de la moitié de son Programme d'aide technique, d'ailleurs encouragé en cela par l'Assemblée.

Il ne faut pas se surprendre des critiques formulées à l'endroit de l'aide multilatérale. On l'accuse de gaspillage et d'autres maux attribuables aux multiples objectifs politiques et aux intérêts nationaux. S'il y avait, selon Esman et Cleever, une véritable communauté internationale où toutes les différences entre les nations seraient abolies au sein d'un système équitable et si les nations voulaient oublier leurs intérêts particuliers pour les remplacer par un intérêt commun, à ce moment, les Nations Unies seraient sans doute l'organisme capable d'harmoniser et de coordonner l'aide au développement.⁵³

En fait, les Nations Unies sont loin de cet objectif selon Haas: « le système des Nations Unies réunit, sous un même toit, des ennemis. Les forces en présence attaquent et battent en retraite tout en essayant de tirer le meilleur des uns et des autres par des moyens pacifiques, mais sans aucune intention de mettre véritablement l'accent sur ce qu'ils peuvent mettre en commun ».⁵⁴

La coordination touche également les relations entre les institutions. Ces relations sont régies par des accords spéciaux dans les champs de compétence communs.⁵⁵ L'OACI n'a pas à craindre puisque son domaine très technique la met à l'abri de l'empiètement d'une autre institution. L'Organisation évite les querelles internes qui caractérisent parfois les relations entre les institutions où sont partagées les activités sociales et humanitaires. Cependant l'OACI a été, à l'occasion, attirée dans des conflits nés entre institutions parentes sur des aspects rattachés à l'aviation. Le cas des télécommunications en est un exemple.

Il y a entre l'OACI et l'Union internationale des télécommunications des liens étroits surtout depuis que les ondes radio allouées à l'aéronautique sont réexaminées aux Conférences de l'UIT, là où la communauté aérienne doit rivaliser d'efforts avec les autres utilisateurs pour obtenir sa part du spectre. Ces conférences ont été l'occasion de vifs débats comme l'ont été d'ailleurs d'autres assemblées mondiales sur la répartition des ressources limitées entre le Nord et le Sud. L'OACI a été placée dans une situation difficile pour une foule de raisons qui ont empêché l'aviation civile d'utiliser au mieux les fréquences qui lui étaient attribuées.⁵⁶ Elle doit maintenant faire face aux pressions des autres utilisateurs afin de garder le maximum de sa part compte tenu de ses besoins futurs.

Au-delà des préoccupations spécifiques de l'OACI, les questions sur la politique des télécommunications sont centrées sur la souveraineté, sur le vide grandissant de l'information entre les pays développés et les pays en voie de développement et sur

53. Milton J. ESMAN et Daniel J. CLEEVER, *The Common Air Effort*, Ohio State University Press, 1967, p. 29.

54. Ernst B. HAAS, « International Integration: The European and the Universal Process », *International Organization* XV, 3, Été 1961, p. 385.

55. E. SOCHOR passe en revue les relations de l'OACI avec les autres institutions, « The United Nations After 40 years » *ICAO Bulletin*, Octobre 1985.

56. Consulter le numéro de *International Journal* sur « The Politics of International Communications », XLII, 2, Printemps 1987.

la politisation du débat.⁵⁷ On a affirmé qu'il devient de plus en plus difficile pour l'UIT de bien remplir ses fonctions en raison des débats politiques et idéologiques.⁵⁸

VI – LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ENTRE LES ÉTATS

On chercherait en vain un intérêt commun fonctionnel dans les politiques des États dans le domaine de l'aviation civile si ce n'est la coopération technique qui a rendu possible le développement remarquable du transport aérien depuis les 40 dernières années. L'aviation a, dans le ciel, franchi les barrières nationales, ce qui n'empêche pas l'aéronautique d'être la plus nationalisée des industries. Lowenfeld la voit comme « semblable aux autres domaines de l'économie politique, c'est-à-dire qu'elle engage directement le prestige, la fascination et les intérêts nationaux de la quasi-totalité des pays. L'aviation internationale n'est pas un problème de plus dans le système économique mondial, elle pose même un problème sérieux dans les relations internationales et affecte l'opinion que les gouvernements ont les uns des autres, la façon dont le simple citoyen voit son pays et les pays étrangers et elle touche également, par une variété de liens directs et indirects, les mesures sécuritaires qui nous font vivre ». ⁵⁹

La recherche du « fonctionnalisme » est fondée sur l'hypothèse que les engagements « fonctionnels » influenceront les buts politiques des gouvernements vers une meilleure coopération et l'atténuation des conflits.⁶⁰ Cela n'a pas été le cas à l'OACI. Il s'agit de savoir si une institution de coopération technique est capable de transcender les intérêts investis par les États dans les autres aspects de l'aviation civile. Toutes les questions qui ne sont pas techniques sont souvent de nature politique; elles le sont même si elles sont présentées au Conseil sous l'apparence de problèmes techniques. On a vu que, lorsque des actes de violence sont perpétrés contre l'aviation civile, les États sont plus enclins à prendre des mesures de prévention techniques contre les pirates de l'air plutôt que d'assumer des obligations qui comportent des incidences politiques.⁶¹

Depuis quelques années, de nombreux problèmes dont est saisi le Conseil de l'OACI sont reliés aux conflits insolubles entre certains États. Les conséquences du conflit au Moyen-Orient démontrent la combinaison d'expertise fonctionnelle et de questions politiques. Parmi ces conflits, il y a eu l'attaque aérienne sur l'aéroport de Beyrouth en 1968; les interceptions et pénétrations aériennes dont le raid israélien contre les installations de l'OLP à Tunis en 1985 et, également, le différend opposant

57. Thomas L. MCPHAIL et Brenda MCPHAIL, « The International Politics of Telecommunications: Resolving the North-South Dilemma », *Ibid.*

58. *Ibid.*, p. 308.

59. Andreas F. LOWENFELD, « A New Take-off for International Air Transport », *Foreign Affairs*, Octobre 1975, p. 36.

60. AMERI, *op. cit.*, pp. 83-84.

61. E. SOCHOR, « Terrorism in the Sky: The Rhetoric and Realities of Sanctions », *Terrorism: An International Journal*, 10, 4.

la Turquie à la Grèce au sujet de l'utilisation de l'espace aérien dans la région de la mer Egée. On ne peut s'attendre à ce que l'OACI règle ces problèmes qui relèvent de la compétence du Conseil de sécurité. Si les États en appellent parfois à l'OACI c'est en raison de l'échec du mécanisme politique avec lequel ils doivent traiter.⁶²

Le Canada et les autres États occidentaux se sont montrés particulièrement inquiets de ce que l'OACI soit amenée à discuter de ces questions et ont souvent exprimé leur désaccord à ce sujet. Ils craignent que le Conseil y perde sa crédibilité comme organe technique.⁶³ À plusieurs reprises, les séances du Conseil de l'OACI ont pris l'allure de réunions du Conseil de sécurité: présence de diplomates et de membres des missions des Nations Unies.

L'OACI a tiré son expérience. L'hypothèse fonctionnaliste qui veut la séparation des activités politiques et non politiques n'est pas applicable dans la réalité. Elle a été viciée dès les débuts de l'OACI à l'ONU. Comme l'affirme Claude avec raison: « le dilemme du fonctionnalisme, c'est que son ultime impact sur la politique ne peut se mesurer en raison de l'impact immédiat de la politique sur le fonctionnalisme ». ⁶⁴

La politisation de tout le système des Nations Unies préoccupe les institutions exécutives. Si l'on remonte quelques années en arrière, on s'aperçoit qu'elles étaient déjà déchirées entre l'affirmation de leur doctrine enchâssée dans les documents constitutionnels voulant que les activités fonctionnelles apporteraient un terme aux conflits politiques et la possibilité que les conflits politiques mettent un terme aux activités fonctionnelles. Le Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé, par exemple, estimait que la paix est un préalable pour que les institutions spécialisées réussissent leur opérations. Cette position sous-entend que l'ordre véritable des priorités, se distinguant de l'ordre établi par le fonctionnalisme, dicte l'analyse préliminaire de l'influence de la politique sur l'organisation de la coopération économique et sociale. Pour résumer, la paix n'a pas besoin des activités fonctionnelles autant que les activités fonctionnelles ont besoin de la paix.⁶⁵

Les organisations qui travaillent dans les champs de compétence technique constituent un élément positif dans le sombre tableau international. Mais, selon Abba Eban, nous ne leur rendons pas service en prétendant qu'elles améliorent les divisions mondiales et qu'elles peuvent inspirer un loyalisme transmissible sur le plan politique.⁶⁶ Par conséquent, les accrocs de l'arène politique se répercutent à des degrés divers sur les institutions spécialisées les forçant, y compris l'OACI, à passer énormément de temps sur ces questions sans pouvoir véritablement en influencer le résultat.

Cette leçon a éveillé l'attention des secrétaires généraux qui se sont succédé à l'Assemblée générale même s'ils n'ont pas su renverser le cours des choses. Déjà en

62. Consulter E. SOCHOR, « Conflicts in International Civil Aviation », *Conflict*, numéro à venir.

63. Minutes du Conseil 117/6, 117/7 et 117/8.

64. CLAUDE, *op. cit.*, p. 396.

65. *Ibid.*, p. 397.

66. Abba EBAN, *The New Diplomacy*, New York, Random House, 1983, pp. 277-278.

1965, U Thant s'adressant à l'OACI faisait remarquer qu'il serait regrettable pour la communauté internationale entière que d'importantes réunions, où sont débattues des questions techniques, sociales et économiques essentielles et dont la coopération internationale est un élément vital, soient vouées à l'échec en raison de l'introduction de considérations politiques dans leurs travaux.⁶⁷ Une vingtaine d'années plus tard, le secrétaire général Javier Perez de Cuellar exprime les mêmes inquiétudes dans le rapport annuel de la 39^{ème} session de l'Assemblée générale: « Nous devons nous garder de brouiller les fonctions spécifiques des principaux organes et des institutions spécialisées en leur attribuant un rôle interchangeable dans la poursuite des mêmes buts politiques ». ⁶⁸

En guise de conclusion, il faut admettre que le « fonctionnalisme » n'est pas un échec total. C'est un instrument utile pour l'analyse théorique dans le champ des relations internationales, particulièrement en ce qui regarde la sécurité et la paix. Il est cependant malheureux que ce ne puisse être fait de façon à réduire les tensions politiques. C'est ce que Gordenker souligne en disant que tant que persiste un élément de conflit d'intérêts, une organisation internationale garde l'apparence d'une institution politique.⁶⁹ C'est donc une chose de dire qu'une organisation internationale doit traiter de questions politiques, c'en est une autre de dire qu'elle en a la vocation. [*Traduit de l'anglais*]

67. Document 8516 de l'OACI, A/15 P5, Appendice, p. 17.

68. Cité par le délégué du Royaume-Uni à la 26^{ème} session de l'Assemblée de l'OACI, A 26/Min. Ex/10, pp. 148-149.

69. GORDENKER, *op. cit.*, p. 153.